

III

(Přípravné akty)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 1/2021

(podle článku 322 Smlouvy o fungování EU)

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří rezerva na vyrovnání se s důsledky brexitu

(COM(2020) 854 final)

(2021/C 101/01)

OBSAH

	<i>Body</i>	<i>Strana</i>
Úvod	1–7	2
Část 1: Obecné připomínky	8–14	4
Struktura rezervy	8–12	4
Audit a vyvozování odpovědnosti	13–14	5
Část 2: Konkrétní připomínky	15–23	5
Období způsobilosti	15–16	5
Výpočet předběžného financování	17	5
Způsobilost výdajů	18	6
Metodika výběru vzorku	19	6
Daň z přidané hodnoty	20	6
Prohlášení řídicího subjektu	21	6
Podávání zpráv a hodnocení	22–23	6

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 322 této smlouvy,

s ohledem na návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří rezerva na vyrovnání se s důsledky brexitu, který předložila Komise dne 25. prosince 2020 (dále jen „návrh“),

s ohledem na žádost Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. ledna 2021 o stanovisko k výše uvedenému návrhu,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 ⁽¹⁾ (dále jen „finanční nařízení“),

s ohledem na Dohodu o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii ⁽²⁾ (dále jen „dohoda o vystoupení“),

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

Úvod

1. Spojené království Velké Británie a Severního Irsku vystoupilo z Evropské unie dne 1. února 2020, kdy vstoupila v platnost dohoda o vystoupení. Dohoda o vystoupení obsahovala ustanovení o přechodném období, které trvalo do 31. prosince 2020 a které občanům, spotřebitelům a podnikům v EU i ve Spojeném království zaručovalo zachování „běžných“ podmínek.

2. I když se obě strany 24. prosince 2020 dohodly na dohodě o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím ⁽³⁾, znamená to, že od 1. ledna 2021 EU a Spojené království již tvoří dva samostatné trhy a dva odlišné regulační a právní prostory. Vznikly překážky pro obchod se zbožím a službami a přeshraniční mobilitu, což má důsledky pro veřejnou správu, podniky, občany a zúčastněné strany na obou stranách.

3. Evropská rada v závěrech ze svého mimořádného zasedání konaného ve dnech 17. až 21. července 2020 oznámila zřízení nového zvláštního nástroje – rezervy na vyrovnání se s důsledky brexitu (dále jen „rezerva“) s celkovým přidělem 5 miliard EUR v cenách roku 2018. Evropská rada vyzvala Komisi, aby předložila návrh nařízení.

4. Komise svůj návrh předložila v prosinci 2020. Cílem rezervy je poskytnout podporu členským státům, regionům a odvětvím, které jsou vystoupením Spojeného království nejvážněji postiženy, aby se tak zmírnil negativní dopad na hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Na podporu z rezervy mají nárok všechny členské státy.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1.

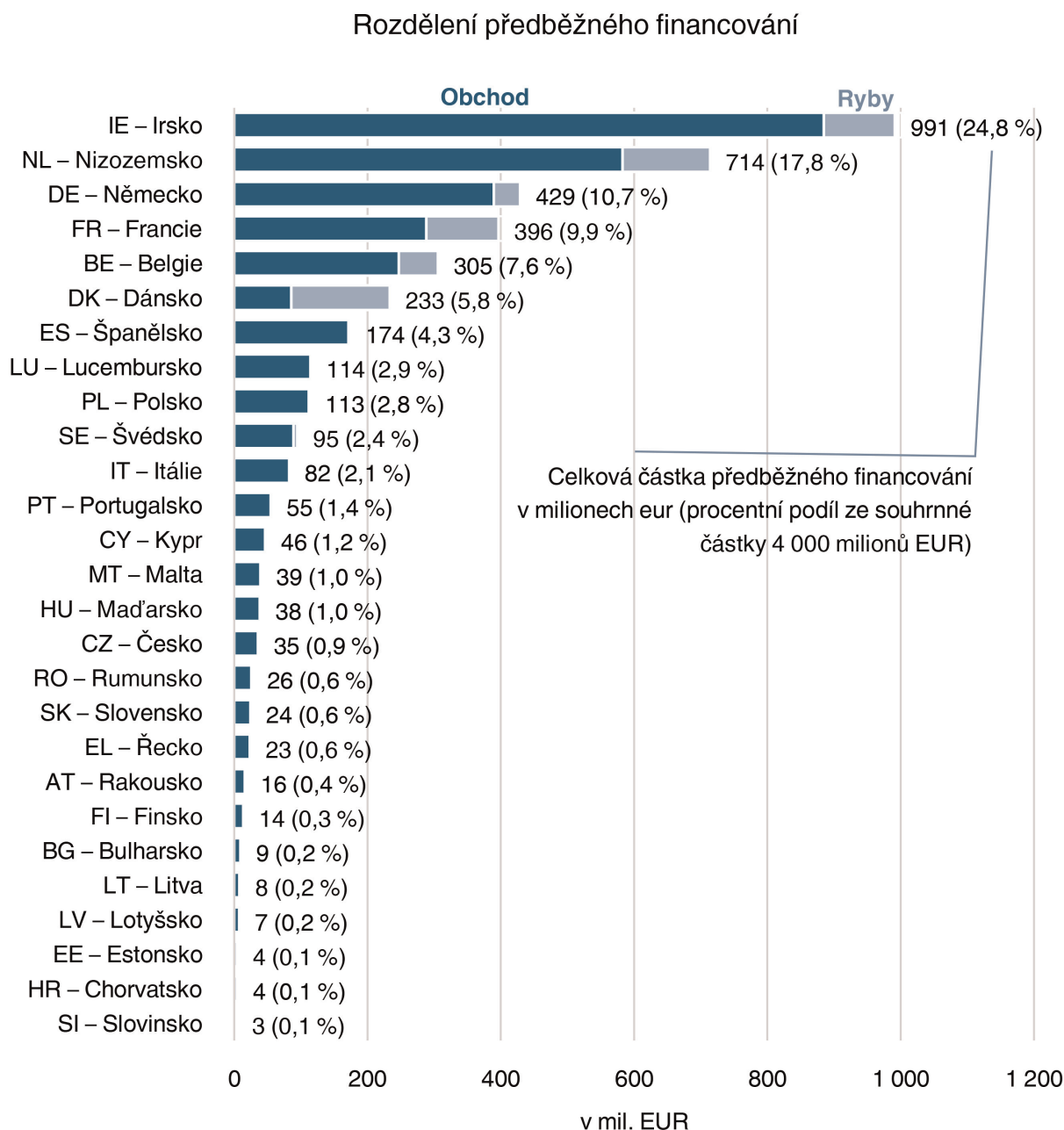
⁽²⁾ Úř. věst. C 384 I, 12.11.2019, s. 1.

⁽³⁾ Úř. věst. L 444, 31.12.2020, s. 14.

5. Navrhuje se, aby byla rezerva aktivována ve dvou kolech přidělování – první se uskuteční v roce 2021 ve formě významného předběžného financování ve výši 4 miliardy EUR. Metodika pro stanovení podílu každého členského státu z předběžného financování je založena na dvou hlavních faktorech: obchodu se Spojeným královstvím a rybách ulovených v jeho výlučné ekonomické zóně (*). **Obrázek 1** ukazuje, jak by za použití této metody bylo předběžné financování rozděleno mezi členské státy.

Obrázek 1

Rozdělení předběžného financování (kritérium obchodu a kritérium ryb)



Zdroj: Evropská komise.

6. Členské státy by mohly o finanční příspěvek z rezervy požádat do 30. září 2023. Zbývající částka ve výši 1 miliardy EUR by pokryla veškeré způsobilé výdaje přesahující částku vyplacenou jako předběžné financování, avšak v mezích celkových dostupných zdrojů. Dodatečné příspěvky z rezervy by se vyplácely především v roce 2024.

(*). Příloha I návrhu.

7. Právní základ⁽⁵⁾ návrhu Komise vyžaduje konzultaci s Evropským účetním dvorem (EÚD) a Evropský parlament⁽⁶⁾ a Rada⁽⁷⁾ požádaly EÚD o stanovisko. Toto stanovisko je odpovědí na zmíněnou žádost a má normotvůrcům pomoci návrh Komise posoudit. Za tímto účelem předkládáme obecné a konkrétní připomínky, v nichž mimo jiné upozorňujeme na hlavní problémy a související rizika.

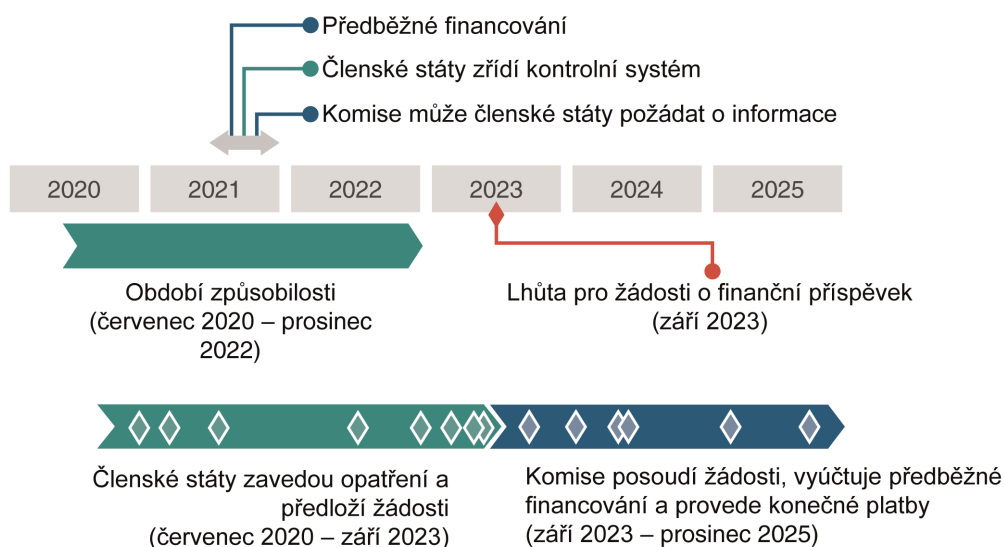
Část 1: Obecné připomínky

Struktura rezervy

8. Návrh stanoví, že referenční období (dále jen „období způsobilosti“) pro provádění opatření zmírňujících nepříznivé důsledky vystoupení Spojeného království z EU by trvalo od 1. července 2020 do 31. prosince 2022. Členské státy by mohly do 30. září 2023 předkládat žádosti o finanční příspěvek, v nichž by uvedly podrobnosti o celkových veřejných výdajích vzniklých během období způsobilosti⁽⁸⁾. K žádosti by byla přiložena zpráva o provádění popisující, jaká zmírňující opatření byla přijata a jak byla provedena, prohlášení řídicího subjektu a výrok nezávislého auditora týkající se celého období způsobilosti. Teprve na základě těchto informací Komise posoudí způsobilost a vhodnost zvolených opatření, což je odchylka od ročního přístupu uplatňovaného u fondů v rámci sdíleného řízení⁽⁹⁾. Uvedený postup spolu s hlavními daty ukazuje **obrázek 2**.

Obrázek 2

Harmonogram rezervy



Zdroj: EÚD.

9. Členské státy by obdržely 4 miliardy EUR, tj. 80 % rezervních fondů, v podobě předběžného financování. Před tím, než členské státy předběžné financování obdrží, musí Komisi sdělit, které subjekty budou za řízení a kontrolu rezervy odpovídat, a kterému subjektu by mělo být předběžné financování vyplaceno. I když je výše předběžného financování stanovena neobvykle vysoko, umožňuje členským státům rychle reagovat na výjimečnou situaci a zohledňuje skutečnost, že konečné platby zůstatku budou provedeny nejdříve na konci roku 2023.

⁽⁵⁾ Smlouva o fungování Evropské unie, čl. 322 odst. 1 písm. a).

⁽⁶⁾ Evropský parlament – D300288 (20.1.2021).

⁽⁷⁾ Rada – SGS 21/000201 (20.1.2021).

⁽⁸⁾ Článek 9 návrhu.

⁽⁹⁾ Čl. 7 odst. 4: „Odchylně od čl. 63 odst. 5, 6 a 7 finančního nařízení se dokumenty uvedené v těchto ustanoveních předkládají jednou, jak je stanoveno v článku 10 tohoto nařízení.“

10. Struktura návrhu by splňovala cíl, kterým je poskytnout členským státům flexibilitu. Tím, že by byly značné částky z rezervy poskytnuty jako předběžné financování, mohly by členské státy rychle reagovat na měnící se okolnosti a účinněji vyvážit negativní důsledky brexitu. V návrhu se stanoví široce vymezené oblasti, v nichž se může financování použít, aniž se dále vymezují, ale členské státy by mohly samy rozhodnout o tom, jaké typy projektů nebo opatření budou financovat ⁽¹⁰⁾.

11. Flexibilita, kterou rezerva poskytuje – především to, že se nevyžaduje, aby členské státy oficiálně informovaly Komisi, které regiony, oblasti a odvětví mohou být nejvíce postiženy, a popsaly před přidělením předběžného financování, jaká opatření budou financována – vytváří několik rizik spojených s nedostatečnou jistotou. Z rezervy by se mohla podporovat opatření, která ve skutečnosti nejsou způsobitelná, a Komise by tak následně vzniklé náklady neproplatila. Zvolená opatření nemusí navíc být optimální a nemusí dosáhnout zamýšleného cíle.

12. Návrh vyžaduje, aby členské státy potvrdily, že vypracovaly popis řídicího a kontrolního systému ⁽¹¹⁾. Členské státy mohou pro účely správy rezervy využít již stávající určené subjekty a systémy zřízené pro čerpání finančních prostředků EU. Pokud se členské státy rozhodnou zřídit nové systémy, vzniká riziko, že mohou být neúčinné. Komise by měla v počátečních fázích období způsobilosti posoudit, zda přiměřeně přispívají k ochraně finančních zájmů EU

Audit a vyvozování odpovědnosti

13. Návrh předpokládá nezávislý auditní subjekt v každém členském státě, který bude provádět audit řídicího a kontrolního systému a auditu financovaných opatření ⁽¹²⁾. Auditní subjekt by proto byl klíčovým aktérem, který by Komisi poskytoval ujištění, že řídicí a kontrolní systémy členských států fungují účinně a že výdaje jsou legální a správné. Návrh však postrádá podrobnosti a jasné definice, pokud jde o některé důležité prvky, jako je metodika výběru vzorků a vyčíslení a oprava chyb.

14. Tato nedostatečná jasnost by nemusela zajistit jednotný a srovnatelný přístup k auditu ve všech členských státech, čímž by se snížila míra jistoty, kterou by Komise mohla z jejich práce a auditních stanovisek získat.

Část 2: Konkrétní připomínky

Období způsobilosti

15. Návrh uvádí, že období způsobilosti pro provádění opatření by mělo trvat od července 2020 do prosince 2022 ⁽¹³⁾. Komise zohlednila, že návrh je součástí přípravy na konec přechodného období a představuje pokračování a doplnění práce EU a členských států v souvislosti s opatřeními připravenými přijatými během jednání o brexitu ⁽¹⁴⁾.

16. Období způsobilosti by mělo napomoci cíli, kterým je využívat rezervu na podporu opatření připravenosti, a pomoci zmírnit hospodářský dopad vystoupení Spojeného království z EU. V návrhu se však jasně neuvádí důvody zvoleného období způsobilosti ani se nezkoumá jeho vhodnost s ohledem na vyhlášené cíle.

Výpočet předběžného financování

17. Metodika zvolená Komisí pro stanovení podílu členských států z předběžného financování je založena na dvou hlavních faktorech, totiž na obchodu se Spojeným královstvím a rybách ulovených v jeho vodách. Pomocí této metodiky chce Komise stanovit nejlepší odhad dopadu brexitu na jednotlivé členské státy. Avšak vzhledem k mnoha nejistotám spojeným s dopadem vystoupení Spojeného království, včetně přesunu hospodářských odvětví činnosti ze Spojeného království do EU, existuje riziko, že zvolená metoda přidělování prostředků nemusí plně odrážet konkrétní situaci hospodářství členského státu.

⁽¹⁰⁾ Článek 5 návrhu.

⁽¹¹⁾ Čl. 13 odst. 1 návrhu.

⁽¹²⁾ Čl. 13 odst. 4 návrhu.

⁽¹³⁾ Čl. 2 odst. 1 a čl. 5 odst. 2 návrhu.

⁽¹⁴⁾ 7. bod odůvodnění návrhu.

Způsobilost výdajů

18. Návrh stanoví, že výdaje jsou způsobilé, pokud vznikly a byly uhrazeny během období způsobilosti⁽¹⁵⁾. Dále stanoví, že příspěvky z rezervy mají formu proplacení způsobilých nákladů skutečně vzniklých a uhrazených členskými státy při provádění opatření⁽¹⁶⁾. Podle našeho názoru návrh umožňuje různé výklady způsobilosti výdajů. Proto by mělo být dále vyjasněno, že náklady by měly vzniknout a být uhrazeny během období způsobilosti, a to na obou úrovních, tj. určených subjektů a konečných příjemců.

Metodika výběru vzorku

19. V návrhu se popisuje proces auditu financovaných opatření a odpovídající metodika výběru vzorků⁽¹⁷⁾. Pokud návrh umožňuje použít nestatistickou metodu výběru vzorků, stanoví, že jednotky vzorku musí zahrnovat určitý podíl základního souboru za účetní období. Jelikož by se audit financovaných opatření měl vztahovat na celé období způsobilosti, tj. dva a půl roku, není odkaz na „účetní období“ v souladu s celkovou metodikou.

Daň z přidané hodnoty

20. Podle návrhu by rezerva nesloužila k podpoře daně z přidané hodnoty⁽¹⁸⁾. Vítráme tento navrhovaný přístup k rezervě, který je v souladu s doporučením, které jsme naposledy vyjádřili v roce 2018 ve svém rychlém přezkumu o proplácení DPH v oblasti soudržnosti. Doporučili jsme vyloučit náhrady DPH vyplácené veřejným orgánům z finančních prostředků EU, aby se snížilo riziko chyb ve výdajích na soudržnost a aby se z hlediska řádného finančního řízení zajistilo lepší využití prostředků EU⁽¹⁹⁾.

Prohlášení řídicího subjektu

21. Návrh vyžaduje, aby členské státy v rámci žádosti o finanční příspěvek z rezervy předkládaly prohlášení řídicího subjektu, stanovisko nezávislého auditního subjektu a zprávu o provádění (bod 8)⁽²⁰⁾. Upozorňujeme, že vzor prohlášení řídicího subjektu, který je uveden v příloze II návrhu, nestanoví sdělení osoby odpovědné za řízení rezervy, které by potvrdovalo řádné fungování kontrolního systému. Toto sdělení se vyžaduje v čl. 63 odst. 6 písm. c) finančního nařízení. Nepřítomnost takového sdělení by omezila ujištění, které by prohlášení mohlo poskytnout. To by mělo rovněž důsledky pro výrok auditora, v němž by se správnost sdělení obvykle posuzovala.

Podávání zpráv a hodnocení

22. Podle návrhu by Komise provedla u rezervy vyhodnocení účinnosti, efektivnosti, relevance, soudržnosti a přidané hodnoty EU⁽²¹⁾. I když uznáváme, že je důležité nalézt správnou rovnováhu mezi požadavky na monitorování a administrativní zátěží pro členské státy, konstatujeme, že žádosti o finanční příspěvky musí obsahovat pouze hodnoty ukazatelů výstupů⁽²²⁾. Ačkoli jsou tyto ukazatele výstupů měřitelné, jak bylo uvedeno výše, poskytují pouze omezené informace o tom, zda opatření účinně řešilo negativní důsledky vystoupení Spojeného království z EU⁽²³⁾. Návrh navíc nevyžaduje, aby členské státy pro výše uvedené ukazatele stanovily cíle, takže účinnost rezervy bude ještě obtížnější smysluplně posoudit.

⁽¹⁵⁾ Čl. 5 odst. 2 návrhu.

⁽¹⁶⁾ Čl. 7 odst. 2 návrhu.

⁽¹⁷⁾ Čl. 13 odst. 4 návrhu.

⁽¹⁸⁾ Čl. 6 písm. a) návrhu.

⁽¹⁹⁾ Rychlý přezkum: „Proplácení DPH v oblasti „soudržnosti“ – neoptimální způsob využívání prostředků EU náchylný k chybám“, listopad 2018

⁽²⁰⁾ Čl. 10 odst. 1 a 2 návrhu.

⁽²¹⁾ Článek 16 návrhu.

⁽²²⁾ Příloha II návrhu.

⁽²³⁾ Zpráva Evropského účetního dvora o výkonnosti rozpočtu EU – stav ke konci roku 2019, bod 4.19: „Ukazatele výstupů mají přímou vazbu na činnosti financované z rozpočtu EU, ale poskytují jen málo informací o pokroku při plnění cílů politiky.“

23 Podle pokynů pro zlepšování právní úpravy lze solidních a spolehlivých výsledků dosáhnout pouze prostřednictvím nezávislých objektivních hodnocení⁽²⁴⁾. Návrh sice stanoví úplné hodnocení rezervy, které povede k předložení zprávy Evropskému parlamentu a Radě do 30. června 2027, avšak výslovně neuvádí, že hodnocení bude nezávislé.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 25. února 2021.

Za Účetní dvůr
Klaus-Heiner LEHNE
předseda

⁽²⁴⁾ SWD(2017) 350 final ze dne 7. května 2017, s. 53.